

ПРОБЛЕМА ВВЕДЕНИЯ ЗЕМСТВА НА ВОСТОКЕ РОССИИ (КОНЕЦ XIX – НАЧАЛО XX в.)

Рассматривается проблема введения земского самоуправления на востоке России в конце XIX – начале XX в. Обсуждается малоизвестный факт разработки законопроекта о введении земства в Сибири и на Дальнем Востоке и причинах, по которым этот законопроект не был реализован.

Ключевые слова: местное самоуправление, земство, история, Дальний Восток

Действие Положений о земских учреждениях 1864 и 1890 гг. не распространялось на восточные территории России. Однако уже в конце XIX в. земская тема стала объектом острых споров в правящих сферах России. Децентрализация и развитие местного самоуправления рассматривались некоторыми из представителей русской бюрократии как средство сохранить абсолютную монархию и в то же время удовлетворить претензии оппозиционно настроенных кругов российского общества. Так, министр внутренних дел И.Л. Горемыкин считал вполне возможным дальнейшее распространение земств «с сословной окраской» на основе Положения 1890 г. Противники этого направления предлагали реорганизовать местное управление как земских, так и неземских губерний, образовав для заведования хозяйственной частью особые правительственные органы с привлечением к участию в них представителей населения. Эту позицию занимал, в частности, министр финансов С.Ю. Витте. По убеждению последнего, в условиях самодержавия земство – «непригодное средство управления». «Система местного управления, – заявлял он, – должна быть однородна с общим политическим строем государства» [1. С. 17, 203].

Начиная с рубежа XIX–XX вв. вопрос о введении земств на востоке России неоднократно рассматривался и местными властями, причем мнения высказывались тоже неоднозначные. В 1899 г. предложение о введении земств на подведомственной ему территории внес иркутский генерал-губернатор А.Д. Горемыкин [2. С. 360]. В 1903 г. проблему обсуждал IV Хабаровский съезд местных деятелей, созданный по инициативе приамурского генерал-губернатора Д.И. Субботича [3. С. 57–59]. В том же году вопрос о введении земств рассматривал Амурский уездный съезд крестьянских начальников. На Особом совещании 11 июня 1903 г. съезд выработал 11 пунктов, необходимых, на его взгляд, изменений в действующем в Европейской России «Положении о земских учреждениях» для применения его в Амурской области. Результаты работы съезда были представлены генерал-губернатору. Ответа, однако, со стороны последнего на представление съезда не последовало. В 1908 г. возможность учреждения земств вновь обсуждалась на Амурском особом областном совещании [2. С. 360].

Осенью того же 1908 г. было созвано большое совещание в Хабаровске по вопросам колонизации дальневосточных областей под председательством приамурского генерал-губернатора и при участии заместителя главноуправляющего землеустройством и земледелием сенатора Иваницкого [4. С. 731]. На совещании было подчеркнуто: «Что касается вопроса о введении земских учреждений на Дальнем Востоке, то таковой неоднократно уже подвергался обсуждению, как в администра-

тивных, так и в общественных кругах... Нельзя... отрицать, что создание в крае земских органов в значительной мере облегчило бы правительство в отношении попечения о различных отраслях народного хозяйства окраины. На такое значение земства, в особенности для устройства дорожной части, было обращено уже внимание военным губернатором Приморской области в его всеподданнейшем отчете за 1907 год» [4. С. 731]. Вместе с тем участники совещания, принимая во внимание местные особые условия, высказали сомнения в своевременности устройства Приамурского края на началах земского самоуправления. В частности, указывалось, что край, занимая огромную площадь, заселен только в самой незначительной его части и притом не настолько плотно, чтобы процесс заселения этой части мог считаться завершенным. Вследствие этого высказывалось опасение, что земские учреждения края не будут обеспечены достаточными средствами, или же земские платежи окажутся непосильными для населения, особенно для неокрепших еще на новых местах переселенческих хозяйств. Тем более что в ближайшем будущем проектировалось введение оброчной подати. По мысли участников совещания, одновременное установление высоко-го земского обложения и оброчной подати могло причинить серьезный экономический ущерб хозяйственному положению сельского населения Приамурского края. Кроме того, предварительного разрешения требовала проблема несоответствия обложения старожилого населения его действительным нуждам. Очевидно, что в случае развития колонизации Дальнего Востока старожилой части населения пришлось бы оплачивать удовлетворение нужд новых засельщиков края, которые к тому же имели льготы по уплате казенных и земских сборов. Все вышеизложенное привело совещание к заключению, что «вопрос о введении земства на Дальнем Востоке, в случае, если бы правительство признало своевременным его рассмотрение, нуждается в самой тщательной предварительной разработке, при участии представителей заинтересованных правительственных и общественных учреждений и сведущих лиц, для всестороннего выяснения и оценки всех, возникающих по сему предмету, сомнений, ввиду особых естественных и экономических условий края, а равно и для суждения о степени подготовленности местного, главным образом крестьянского, населения в культурном и хозяйственном отношении, к службе земскому делу» [4. С. 732–733].

Таким образом, совещание не нашло возможным высказаться по существу земского вопроса вполне определено. На Хабаровском совещании констатировалась необходимость дальнейшей проработки вопроса о земстве и земском хозяйстве. И такая работа стала осуществляться. Так, в 1908 г. большой материал о си-

туации на востоке России собрали и обобщили сотрудники Общеземской организации, опубликовав его в 1909 г. в Москве в виде приложения к отчету данной организации за 1908 г. под названием «Приамурье. Факты, цифры, наблюдения». В 1908–1910 гг. один из авторов упомянутого отчета Т.И. Полнер издал в Москве в двух томах труд «Общеземская организация на Дальнем Востоке» [5]. В 1910 г. по решению Совета министров в крае работала так называемая «Амурская экспедиция», одной из задач которой являлось обследование земского хозяйства. По итогам экспедиции была опубликована целая серия «Трудов», в том числе и специальный выпуск о земском хозяйстве. В этом выпуске содержался, в частности, важный вывод о полезности и необходимости «учреждения особых органов по заведению земским хозяйством в Приамурском генерал-губернаторстве» [6. С. 330], т.е., по сути, подтверждалась мысль о необходимости введения здесь земского самоуправления.

Проблема земского самоуправления стала предметом рассмотрения и в Государственной думе – законодательном органе, появившемся с 1906 г. в системе высшей государственной власти страны. В частности, 23 мая 1908 г. в думу было внесено заявление 101 депутата «о введении в Сибирских губерниях и областях земского самоуправления» [4. С. 730]. В нем доказывалось, что предполагаемая реформа важна, неотложна и вполне осуществима. Вопрос был поставлен на очередь не в целях выработки специального Положения о земских учреждениях в Сибири, а для распространения на Сибирь и Дальний Восток деятельности тех учреждений, которые существовали в Европейской России на основании закона 1890 г.

Первоначально авторы законопроекта о введении земства в Сибири и на Дальнем Востоке имели в виду одинаковую схему земских учреждений для всей восточной окраины России. В этом направлении и работала длительное время думская подкомиссия и ее подготовительный орган – группа сибирских депутатов. Однако по мере разработки законопроекта стало очевидным, что общая схема требует в приложении к дальневосточным областям весьма серьезной поправки.

Во-первых, ввиду особенностей административно-территориального устройства и различной плотности населения количество предполагаемых уездных земских единиц значительно разнилось по губерниям и областям Восточной Сибири и Дальнего Востока. Если в Тобольской, Томской, Енисейской, Иркутской губерниях и Забайкальской области количество таких единиц колебалось от пяти до восьми, то в Якутской области оно составляло всего три единицы, в Приморской области – номинально четыре, а фактически лишь две (Ольгинский и Иманский уезды были еще слишком мало населены); наконец, в Амурской области таких единиц насчитывалось всего лишь две, если даже считать Амурскую казачью округу за самостоятельную уездную земскую единицу [7. С. 17]. Данное обстоятельство ставило под сомнение целесообразность немедленного образования обеих ступеней земских учреждений в дальневосточных областях, т.к. территории, обслуживаемые уездным и областным земством, мало различались бы между собой.

Во-вторых, еще одно весьма серьезное и существенное для судьбы будущего земства обстоятельство состояло в том, что расходы на двойную систему земских учреждений могли в первое время оказаться непосильными для земских средств на Дальнем Востоке. Действительно, по сметам 1909–1911 гг. среднегодовые расходы на земские нужды в Амурской области составляли 130 000 руб., тогда как для Тобольской и Томской губерний эта сумма достигала 1 000 000 руб. и даже для Забайкальской области составляла 550 000 руб. [7. С. 18].

В-третьих, в Якутской области схема избирательного закона для уездных учреждений оказалась совершенно неприемлемой вследствие огромного различия между крестьянской и инородческой административными единицами. Разработчикам законопроекта пришлось для этой одной области отступать от основного принципа подвижности распределения гласных между куриями и создавать расписание гласных, а также особый порядок их избрания [7. С. 17–18].

В силу всех этих обстоятельств разработчики законопроекта сочли целесообразным не предпринимать немедленного введения двойной сети земских учреждений в Амурской, Приморской и Якутской областях, а ограничиться, в первую очередь, образованием областных земских собраний и управ, предоставив затем введение уездных учреждений инициативе самого областного земства. Временное отсутствие уездных земских учреждений предопределяло и особый порядок избрания областных земских гласных непосредственно земскими избирателями, а не уездными собраниями. Такой порядок, одобренный всеми тремя представителями дальневосточных областей в Государственной думе, был удобен в том отношении, что давал возможность открыть действия уездных земских учреждений не сразу, а постепенно, по мере выяснения их необходимости в отдельных районах. Например, в Приморской области областная земская управа, имея местопребывание в Никольске-Уссурийском, с удобством могла бы заведовать полностью земским делом в близлежащих Южно-Уссурийском, Ольгинском и Иманском уездах, для более же обособленного Хабаровского уезда могли быть образованы уездное земское собрание и управа.

В конечном итоге особые условия введения земства на Дальнем Востоке заставили думскую подкомиссию, занимавшуюся разработкой законопроекта о распространении действия земского положения на восточную окраину страны, выработать два отдельных законопроекта. Один был составлен для Тобольской, Томской, Енисейской, Иркутской губерний и Забайкальской области, другой – для Якутской, Приморской и Амурской областей. «Мотивы такого разделения, – отмечал один из членов думской подкомиссии Н. Некрасов, – были исключительно практического, а не принципиального свойства: разработка некоторых специальных деталей для трех дальневосточных областей не была еще закончена, а между тем нужно было торопиться со внесением законопроекта в комиссию... С другой стороны, необходимость оговорить все местные особенности в одном законопроекте делала редакцию его статей чрезвычайно тяжелой и громоздкой, так что и с этой, чисто технической точки

зрения, упомянутое разделение являлось чрезвычайно целесообразным» [7. С. 16–17].

Местные особенности обусловили также ряд общих для Сибири и Дальнего Востока изменений и дополнений, внесенных в проектируемое законодательство о распространении земства на восточную окраину России. В частности, председателей губернских (областных) и уездных земских собраний проектировалось избирать на три года самими собраниями из числа губернских (областных) или уездных гласных по принадлежности [8. С. 7] (в то время как в Европейской России в земских собраниях председательствовали предводители дворянства или лица, заменявшие их по закону). Существенные изменения вносились законопроектом в порядок избрания гласных уездных земских собраний. Характерен выбор гласных от крестьян, инородцев и казаков, составлявших первую избирательную курию, волостными и станичными сходами. Демократизации выборов способствовали также определение полного земельного ценза в 150 дес. и понижение цензовой оценки другого недвижимого имущества вдвое, по сравнению с Европейской Россией. Это значительно расширяло круг возможных избирателей второго разряда, к которому относились частные землевладельцы, горожане, представители благотворительных, научных и учебных заведений, торговых и промышленных обществ, товариществ и компаний [8. С. 7–9].

Кроме того, законопроект был дополнен постановлениями, устраняющими некоторые ограничения свободы распоряжения земскими средствами. Как известно, в начале 90-х гг. XIX в. была введена предельная трехпроцентная норма возрастания земских бюджетов и приходно-расходные сметы, не согласованные с этой нормой, подлежали утверждению министра внутренних дел. Хотя практически эта норма почти не применялась на деле, тем не менее само существование подобного ограничения для молодых земских учреждений восточной окраины могло представлять серьезную опасность. Предложение устранить для сибирского земства это ограничение было одобрено думской под-

комиссией и включено в законопроект: «Действие статьи 97¹ устава о земских повинностях... на земские учреждения указанных в отделе I сего закона губерний и области не распространять» [8. С. 15]. Другое ограничение, более существенное, заключалось в обязательности ежегодного отчисления определенных сумм на составление дорожных капиталов. По мнению сибирских депутатов, это ограничение могло вредно отозваться на деятельности земства ввиду того, что на первых порах земским учреждениям потребуются удовлетворять гораздо более назревшие нужды в области народного здоровья и образования. Поэтому было решено не распространять на сибирское земство «установленное приложением к ст. 33 (прим. 2) устава о земских повинностях... правило об обязательном отчислении из доходов земства на составление специальных дорожных капиталов» [8. С. 16]. Распространение общего земства на казаков также потребовало внесения соответствующих дополнений в законопроект [8. С. 11–13]. Большинство статей, в которых говорится об условиях включения в земство казаков, было отредактировано аналогично с уже принятым думской комиссией проектом введения земства в Донской области.

В целом в проектировавшееся законодательство о введении земства в Сибири и на Дальнем Востоке были внесены лишь такие изменения и дополнения Положения о земских учреждениях 1890 г., которые можно было обосновать не только общими демократическими принципами, но и специфическими местными особенностями данных территорий. Причина этого – отрицательное отношение к сибирскому земству в правительственных кругах. Однако, несмотря на усердие и, казалось бы, верно избранную тактику сибирских и дальневосточных депутатов Государственной думы, идея о распространении земства на восточную окраину Российской империи не получила общего одобрения в правящих кругах. Выработанные проекты о введении земских учреждений в сибирских губерниях и дальневосточных областях не обрели силу закона. К этому вопросу власти вернутся после Февральской революции 1917 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Витте С.Ю.* По поводу непреложности законов государственной жизни. СПб., 1914.
2. *Лыкова Е.А.* К вопросу о земствах на Дальнем Востоке в начале XX в. // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. Благовещенск, 2001. Вып. 2.
3. *Труды IV Хабаровского съезда, созванного приамурским генерал-губернатором Д.И. Субботичем.* 1903 г. Хабаровск, 1903.
4. *Приамурье.* Факты, цифры, наблюдения: Приложение к отчету Общеземской организации за 1908 год. М., 1909.
5. *Полнер Т.И.* Общеземская организация на Дальнем Востоке. М., 1908–1910. Т. 1–2.
6. *Труды командированной по высочайшему повелению Амурской экспедиции.* Вып. IX. Земское хозяйство в связи с общественным и административным устройством и управлением в Амурской и Приморской областях. СПб., 1911.
7. *Некрасов Н.К.* Законопроект о введении земства в Сибири // Сибирские вопросы. 1911. № 13–14.
8. *Законопроект* о распространении действия Положения о земских учреждениях на губернии Тобольскую, Томскую, Енисейскую, Иркутскую и на область Забайкальскую // Сибирские вопросы. 1911. № 13–14.

Статья представлена научной редакцией «История» 10 апреля 2008 г.